Miguel Soler Roca

Dos visiones antagónicas de la educación desde la atalaya internacional

Publicado con autorización de la revista VOCES, de la Asociación de Educadores de Latinoamérica y del Caribe, Montevideo, Año 1, Nº 2, diciembre de 1997

Edición del autor
Barcelona, 1997.

La literatura pedagógica incorporó en 1996 dos obras fundamentales. El Banco Mundial publicó *Prioridades y estrategias de educación, examen del Banco Mundial,* 194 pp., cuya versión original en inglés había aparecido en 1995. En coedición de Santillana y UNESCO se publicó también *La educación encierra un tesoro,* 318 pp., o sea el informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, presidida por Jacques Delors, cuyo original en francés apareció también en coedición de la UNESCO en 1996. La primera de estas obras fue publicada y distribuida por el propio Banco Mundial (en adelante *BM*); la de la Comisión Internacional (en adelante *la Comisión*) puede adquirirse en los circuitos comerciales.

El presente artículo compara estos documentos. Ambos se ocupan de la educación en general, ambos son de actualidad, ambos provienen del campo internacional. Dirigidos a los responsables de los sistemas educativos nacionales, están llamados a tener una considerable influencia en el futuro de la educación, aunque es de prever que, salvo esfuerzos por divulgar sus contenidos, los educadores de base no logren conocerlos y debatirlos.

Ahora bien, el espíritu que anima estas dos obras y sus propuestas concretas son tan disímiles, que me ha parecido conveniente contrastarlas y llamar la atención sobre las contradicciones a que pueden enfrentarse sus lectores. Este ejercicio es el que he intentado hacer en las siguientes páginas, no sin antes formular dos advertencias al lector: la primera es que mis comentarios se refieren exclusivamente a estas dos obras y a algunos documentos complementarios y no a las actuaciones de la UNESCO o del BM sobre el terreno; la segunda es que, aunque me he empeñado en emitir mis opiniones con toda objetividad, no he querido situarme en un terreno puramente académico. El maestro militante que llevo dentro no me ha permitido ocultar desde el principio mi antagonismo general a las posiciones del BM y mi simpatía por las de la Comisión. Lo que está en juego es demasiado importante para exponerlo desde la neutralidad.

ANTECEDENTES

El libro del BM constituye un documento oficial del mismo. Preparado por un equipo interno, asistido por numerosos funcionarios y por un "grupo de asesoramiento a nivel de todo el Banco (...), fue examinado en septiembre de 1994 por un grupo externo integrado por ministros, altos funcionarios y académicos" de 16 países. "También se sostuvieron conversaciones con funcionarios" de numerosas organizaciones regionales e internacionales, incluída la UNESCO, y con la Comisión Internacional presidida por el Sr. Jacques Delors (p. xv) (*). *Sostener conversaciones* con tales organizaciones no compromete las opiniones de las mismas, que en ningún caso aparecen reflejadas en el texto.

La educación encierra un tesoro no es un documento oficial de la UNESCO. "En noviembre de 1991, la Conferencia General (de la UNESCO) invitó al Director General a convocar «una comisión internacional para que reflexionara sobre la educación y el aprendizaje en el siglo XXI». El Sr. Federico Mayor pidió al Sr. Jacques Delors que presidiera dicha comisión, junto con un grupo de otras catorce eminentes personalidades del mundo entero..." (p. 297). La Comisión actuó desde 1993 hasta 1996. Su Presidente, Sr. Delors, había sido Ministro de Economía y Hacienda en su país, Francia, y durante diez años Presidente de la Comisión Europea. Entre los catorce otros miembros había especialistas de Jamaica (Sr. Michael Manley, ex Primer Ministro), Venezuela (Sra. Marisela Padrón Quero, ex Ministra, directora de la División de América Latina y el Caribe del FNUAP) y México (Sr. Rodolfo Stavenhagen, investigador en ciencias políticas y sociales y profesor en el Colegio de México). Las directivas propuestas a la Comisión por el Director General incluía ésta: "La Comisión centrará su reflexión en la cuestión fundamental que engloba todas las demás: ¿qué tipo de educación será necesario mañana y para qué tipo de sociedad?" (p. 301).

No era ésta la primera vez que la UNESCO encomendaba a

(*) En el caso de transcripciones textuales de fragmentos de ambas obras, se indica a su término la página de la que se han tomado. Los números correlativos entre paréntesis refieren a las notas bibliográficas incluidas al final del texto.

una comisión independiente un informe de alcance mundial. Entre 1971 y 1972 actuó una comisión similar de siete miembros presidida por el Sr. Edgar Faure, para definir "las finalidades nuevas que asignan a la educación la transformación rápida de los conocimientos y de las sociedades, las exigencias del desarrollo, las aspiraciones del individuo y los imperativos de la comprensión internacional y de la paz" (p. 297 del informe de la Comisión), produciéndose entonces el documento *Aprender a ser*, de gran repercusión en todo el mundo, incluida América Latina.

La Comisión presidida por el Sr. Delors invitó a todas las Comisiones Nacionales de Cooperación con la UNESCO a remitir contribuciones a sus trabajos y consultó a 143 personalidades y expertos, entre ellos 17 latinoamericanos y 6 especialistas del BM. Organizó 8 reuniones plenarias, 5 de ellas fuera de Francia, con expertos invitados. Fueron estudiados documentos especialmente encargados por la Comisión a técnicos tanto independientes como de la propia UNESCO.

El informe contiene una recia síntesis inicial firmada por el Sr. Delors, el cuerpo del informe de la Comisión en nueve capítulos y una serie de trabajos individuales de once miembros de la misma, entre los que me parecen particularmente valiosos los firmados por la Sra. Kornhauser y los Sres. Carneiro, Manley y Stavenhagen.

La UNESCO no es, pues, la autora de este libro, sino su destinataria. La Conferencia General de la misma no ha tomado aún posición sobre los contenidos del informe. En su 28a. reunión, el 13 de noviembre de 1995 (es decir, antes de la publicación de la obra) adoptó su Resolución Nº 0.12, que dice: "Reconoce la contribución de calidad que la UNESCO ha aportado a estos debates y se congratula de que, mediante instancias como (...) la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, (...) haya dado un nuevo impulso a la cooperación intelectual internacional". En su Resolución Nº 1.1, adoptada al día siguiente, invitó al Director General a "fomentar la reflexión y el debate sobre los problemas mundiales que se plantean para la educación en el siglo XXI y la formulación de estrategias de largo alcance para el desarrollo de la educación, como continuación de la labor de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI". Es seguro que el tema regrese a los

debates de la Conferencia General en oportunidad de la 29a. reunión de la misma en octubre de 1997.

LA AMPLITUD DE LOS RESPECTIVOS EXÁMENES

La primera diferencia que salta a la vista entre ambas obras refiere al grado de apertura de los análisis. El informe de la Comisión es un libro *abierto,* en el que la educación y otros temas son presentados con enunciado de causas, efectos, entrelazamientos, tensiones, dudas, contradicciones, alternativas. La introducción del Sr. Delors lleva por título *La educación o la utopía necesaria.* La obra del BM se aplica casi en exclusiva al examen de ciertos problemas educativos, desde los ángulos propios del Banco, sin espacio para la controversia. Aparece, en síntesis, como la exposición de un pensamiento convencido de antemano, dogmatizado.

El peso del contexto

Siempre me ha parecido que resulta imposible referirse a la educación sin tener en cuenta el contexto en que ésta opera. Esto es lo que hace, con generosidad, el informe de la Comisión, el cual *sitúa* la educación en el contexto tanto mundial como local. Dice el Sr. Delors en su introducción: "...las tensiones están latentes y estallan entre naciones, entre grupos étnicos, o en relación con injusticias acumuladas en los planos económico y social. Medir estos riesgos y organizarse para prevenirlos es el deber de todos los dirigentes, en un contexto marcado por la interdependencia cada vez mayor entre los pueblos y por la mundialización de los problemas" (p. 15). Y agrega: "La educación debe afrontar este problema porque se sitúa más que nunca en la perspectiva del nacimiento doloroso de una sociedad mundial, en el núcleo del desarrollo de la persona y las comunidades" (p. 18).

Toda la primera parte del informe de la Comisión, titulada *Horizontes* está consagrada al estudio del contexto mundial y sus problemas, pasando en revista la situación demográfica, la mundialización y sus diferentes manifestaciones, las perspectivas y problemas que plantea el extraordinario desarrollo de la información y la comunicación, la crisis de los vínculos sociales, el crecimiento de las distintas formas de exclusión social, los problemas de la democracia y la participación, la situación de la mujer, el fenómeno de la interdependencia planetaria y las diferencias que existen entre

crecimiento económico y desarrollo humano. El mundo es explorado, a la vez, como aldea común y como mosaico de situaciones, cada una con derecho a existir con su propia identidad. Son más de cincuenta páginas de una exploración que describe el marco natural de la labor educativa.

Por el contrario, la obra del BM va derecho al grano. Sus primeras palabras son: "La educación es crucial para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza" (p. 1). De ahí en adelante, expone conceptos y propuestas relativos a la educación, sin vincularla con sociedades cuyos logros, desasosiegos, expectativas y posibilidades no son objeto de estudio. Es cierto que se habla de la pobreza, pero no de sus causas, ni de la desigual distribución de las riquezas, ni de la necesidad de que el futuro desarrollo sea a la vez fruto y herramienta de sociedades justas. Es también cierto que ciertas tareas pendientes de la educación son mencionadas y cuantificadas en la p. 2. Entre las pp. 40 y 45 se comentan problemas tales como el ausentismo y la deserción escolares, el analfabetismo entre los adultos, la discriminación de que son objeto niñas y mujeres, todo ello presentado como datos para el establecimiento de prioridades y estrategias educativas, sin aludir a las raíces externas de estos problemas. Leída así, que es como está escrita, la obra puede llevar a la falsa convicción de que para mejorar el nivel educativo de la población lo que hace falta es extender y reformar la educación lo que, obviamente, sólo es parcialmente cierto.

Cabe, me parece, comentar la posición de ambos equipos de autores respecto al tema de la pobreza. El BM hace de la reducción de la pobreza en ésta y en anteriores obras (1) uno de sus objetivos prioritarios y, al expresar que la educación es crucial para la reducción de la pobreza, no hace más que aplicar al sector su posición general, que resume así: "La estrategia del Banco Mundial para reducir la pobreza se concentra en la promoción del uso productivo del trabajo, que es el principal activo de los pobres, y en la prestación de servicios sociales básicos a los necesitados. Las inversiones en educación contribuyen a la acumulación de capital humano que es esencial para lograr ingresos más altos y un crecimiento económico sostenido. La educación, especialmente la educación básica (primaria y secundaria de primer ciclo), contribuye a reducir la pobreza al aumentar la produc-

tividad de los pobres, reducir la fecundidad y mejorar la salud, y al dotar a las personas de las aptitudes que necesitan para participar plenamente en la economía y en la sociedad" (p. 1).

Es evidente que en el párrafo anterior se adjudica una relación causal a fenómenos que no son más que concomitantes, haciendo una falaz presentación de un conjunto de cuestiones que, así simplificadas, eluden el debate de fondo. Me parece mucho más honesto plantear la supresión de la pobreza en términos de reducción simultánea de la riqueza desmesurada, de mejorar la participación en el ingreso, cuya distribución en el nivel mundial y en el nacional es cada día más injusta, de crear las condiciones económicas para que los llamados *necesitados* pronto superen su dependencia actual de los servicios sociales básicos que el BM preconiza (y que la mayor parte de las veces ni siquiera existen) y de permitir el florecimiento de las libertades políticas para que todos los ciudadanos, incluso los más pobres, *participen plenamente,* como dice el Banco, *en la economía y en la sociedad,* habida cuenta de que en muchos países de América Latina y del mundo quienes intentan participar en cuestiones que les conciernen, entre ellas la educación, son recibidos a garrotazos, cuando no a tiros. Y en cuanto a que la educación *contribuye a reducir la pobreza al aumentar la productividad de los pobres* no es más que el anuncio de que, detrás de la expansión de una cierta educación básica, llegarán las multinacionales a aprovecharse de las nuevas capacidades de algunos de los muchos pobres disponibles. Si el lector estudia otros documentos de las Naciones Unidas, en particular los informes anuales del PNUD sobre el estado del desarrollo humano (2), comprobará que la pobreza es inmensa, que sigue creciendo, entre otras regiones en América Latina, y que, dado el grado de avance de las ciencias humanas y naturales, el nivel de codificación que se ha dado a los derechos humanos y la seguridad que se tiene de que nuestro planeta posee los recursos suficientes para asegurar a todos una vida digna, la pobreza es, a esta altura de la civilización, un aberrante crimen. En él estamos todos involucrados; no se resolverá con fórmulas simplificantes sino conteniendo la violencia opresora de unos seres humanos sobre otros e instaurando una sociedad más fraternal y justa.

La posición del Sr. Delors y su equipo es, sobre este tema, mucho más positiva. Ciertamente, la

Comisión no preconiza la revolución social ni la revuelta de los pobres ni era de esperar que lo hiciera, pero sí dice con preocupación: "El desarrollo de las interdependencias ha contribuido a poner de relieve muchos desequilibrios: desequilibrios entre países ricos y países pobres; disparidad social entre los ricos y los excluidos dentro de cada país; uso desconsiderado de los recursos naturales que conduce a una degradación acelerada del medio ambiente. Las desigualdades del desarrollo se han agravado en algunos casos, como muestra la mayoría de los informes internacionales, y se observa que los países más pobres van verdaderamente sin rumbo. Estas tremendas desigualdades se perciben cada día de manera más patente con la extensión de los medios de información y comunicación. El reflejo a menudo complaciente que dan los medios de comunicación de los modos de vida y de consumo de los ricos suscita entonces entre los más necesitados sentimientos de rencor y frustración y a veces de hostilidad y rechazo. En cuanto a los países ricos, cada vez menos pueden negarse a ver la exigencia imperiosa de solidaridad internacional activa para garantizar el futuro común mediante la edificación progresiva de un mundo más justo" (p. 49). Con este agregado: "Ayudar a transformar una interdependencia de hecho en solidaridad deseada es una de las tareas esenciales de la educación" (p. 51).

En resumen, para mí la lucha contra la pobreza (y contra la riqueza, insisto en ello) es parte del quehacer educativo. Los educadores no pueden sino ser parte del vasto movimiento de inconformes que, apelando a la inteligencia y a la fraternidad, trabajan por un mundo radicalmente distinto. "A fin de que el hombre -como dice el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948- no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión".

El enfoque internacional de ambos documentos

El BM forma parte del Sistema de las Naciones Unidas. La Comisión ha existido y operado en el marco de la UNESCO, también componente del mismo Sistema. Es decir, que ambas obras se dirigen a gobiernos y pueblos desde una perspectiva internacional. Con grandes diferencias de amplitud.

El documento del BM se

alimenta casi exclusivamente de sus propias investigaciones y reflexiones. Las ideas y acciones de la UNESCO, el UNICEF y el PNUD, que también actúan en el sector educacional, no son mencionadas. De los 42 cuadros y gráficos de la obra, en uno se señala como fuente a las Naciones Unidas, en otro al UNICEF, en otro a la OIT y en 13 a la UNESCO. Ésta apenas es mencionada en el texto en la p. 57 donde se dice: "...la UNESCO reúne estadísticas internacionales proporcionadas por sus países miembros, pero no las verifica" y en la p. 174, al decirse: "El Departamento de Desarrollo Humano (del BM) está trabajando con la UNESCO para mejorar la calidad de las estadísticas internacionales sobre educación". La referencia que se hace en la p. 163 a la Conferencia sobre Educación para Todos realizada en Jomtien en 1990 menciona al BM como patrocinador de la misma, olvidando decir que la UNESCO, el PNUD y el UNICEF también lo fueron.

Similar estrechez afecta las fuentes bibliográficas utilizadas por el BM: el 92 % de los 275 títulos incluídos están en lengua inglesa; las menciones a obras de otras agencias de NNUU se limitan a 14, en su mayoría anuarios; cuatro obras se refieren en general a América Latina, pero sus títulos están en inglés. Las referencias a países concretos insisten en dos paradigmas: Chile y los países del Sudeste asiático, ejemplos que, por razones difíciles de explicar en poco espacio, no me parecen buenos.

El informe de la Comisión es mucho más *internacional.* Incluye citas de sustancia del PNUD, la UNESCO, el UNICEF, el FNUAP, la UNCTAD, la OIT y las propias NNUU. Pasa en revista y en ocasiones transcribe los trabajos de las *cumbres mundiales* de estos últimos años y comenta en detalle los acuerdos de la de Jomtien y los resultados de reuniones regionales sobre educación.

Con respecto al BM, la Comisión se da por enterada de su libro, al que cita como fuente bibliográfica, ya que la versión en inglés apareció en 1995. En la p. 193 transcribe un cuadro de los que aparecen en la obra del BM y en las pp. 194 y 195 reproduce la posición del BM respecto a la gratuidad y a la participación en los costos de los servicios educativos. Más adelante me referiré a pasajes de la obra de la Comisión decididamente confrontados con las posiciones defendidas por el BM en la suya.

Ni la Comisión ni el BM

mencionan a Cuba, lo que es de lamentar, dada la amplitud de los esfuerzos y experiencias que en el sector de la educación ha realizado este país en los últimos años. La Comisión hace referencia a campañas de alfabetización en Nicaragua y Ecuador en términos positivos (p. 114).

Ya he comentado la composición *internacional* de la Comisión y las consultas que realizó a todos los Estados Miembros de la UNESCO y a distintas personalidades y especialistas. Cuando se lee el último capítulo del informe de la Comisión, titulado *La cooperación internacional: educar a la aldea planetaria*, nos trasladamos a las antípodas del documento del BM. Para éste, la gran preocupación es cómo los recursos que ofrece a los gobiernos constriñen a éstos a acatar las políticas del Banco. Para la Comisión, "edificar un mundo mejor -o menos malo- es hoy en día más que nunca asunto de todos" (p. 209).

¿De cuál educación estamos hablando?

Como lo hiciera en 1972 el informe *Aprender a Ser*, el de 1996 de esta nueva Comisión Internacional trabaja con un concepto muy amplio de la educación. Desde luego, analiza los problemas y perspectivas de los sistemas formales de educación, pero hace también un amplio lugar a los trabajos de educación de adultos y alfabetización, educación no formal, educación a distancia, uso de los medios de comunicación con fines educativos y gravitación de la comunidad en el desarrollo de las individualidades, siempre dentro de una perspectiva global. Así, dice: "Es importante, en particular, permitir que cada individuo se sitúe dentro de la comunidad a la que pertenece en primer lugar, las más de las veces en el plano local, al mismo tiempo que se le proporcionan los medios de abrirse a las otras comunidades. En este sentido, es importante promover una educación intercultural que sea realmente un factor de cohesión y de paz. Es necesario, además, que los propios sistemas educativos no conduzcan a situaciones de exclusión. En efecto, el principio de emulación, propicio para el desarrollo intelectual en algunos casos, puede pervertirse y convertirse en una práctica excesiva de selección por los resultados escolares. En ese caso, el fracaso escolar parece irreversible y provoca a menudo la marginación y la exclusión sociales" (p. 60).

Estas dimensiones a la vez

locales y mundiales de la función educativa y esta preocupación por evitar las formas perversas de la emulación están ausentes en la obra del BM. El enfoque en ella es fundamentalmente nacional y el principio de *competitividad* (no el de *emulación*, mucho más positivo, que ni siquiera es mencionado) campea a lo largo de toda la obra, no sólo para referirse a las relaciones entre las economías regionales y nacionales y al puesto que cada institución docente ha de ganar en el conjunto de entidades educacionales, sino también -y esto es lo más grave- como valor guía del comportamiento personal. Dice el Banco: "Las prioridades educacionales deben establecerse teniendo en cuenta los resultados utilizando análisis económicos, estableciendo normas y midiendo los resultados a través de la evaluación del aprendizaje" (p. 10). "La atención a los resultados entraña también el establecimiento de normas sobre rendimiento, en particular para las escuelas primarias y secundarias, y el desarrollo de un sistema de evaluación para vigilar (*sic*) lo que aprenden los estudiantes. Las normas, los planes de estudios y la vigilancia (*sic*) son más eficaces cuando están directamente vinculados mediante incentivos apropiados" (p. 11). Confrontemos esto con lo que, muy enfáticamente, dice la Comisión: "El respeto de la diversidad y de la especificidad de los individuos constituye, en efecto, un principio fundamental, que debe llevar a proscribir toda forma de enseñanza normalizada" (p. 59). Excelente tema para la controversia.

Como ya he dicho, la Comisión preconiza un concepto amplio de la educación, amplio en cuanto a las estructuras institucionales y modalidades informales cooperantes y amplio en cuanto al tiempo educacional, proponiendo una *educación para toda la vida*, en que los *participantes*, más que los *estudiantes,* se incorporen en instancias sucesivas, según sus necesidades laborales y sus apetencias culturales. El Banco está preocupado -no dejaré de insistir en ello- por la rentabilidad del esfuerzo educacional y estrecha el ámbito de sus reflexiones y propuestas a dos de los niveles de la educación formal: la educación básica -que a su juicio es la de más elevada rentabilidad externa- y la enseñanza secundaria. Los programas preescolares, a los que se refiere en las pp. 82 y 83, importan más como aprestamiento contribuyente al buen éxito de la enseñanza primaria que como derecho del niño a desarrollarse en plenitud en los inicios de su vida. La educación de adultos -a la que tanta importancia

asigna la Comisión- continúa siendo, para el Banco, un pobre pariente: al proponer las *reformas esenciales* dice que éstas "no contribuirán mucho a la solución del problema actual del analfabetismo de adultos, en un mundo en que hay más de 900 millones de analfabetos. Los programas de educación de adultos son necesarios, pero esos programas tienen un historial poco satisfactorio" (p. 99).

La formación técnica y profesional tampoco goza de las simpatías del Banco, que dice: "El análisis económico ha demostrado que la tasa de rentabilidad social media de la educación secundaria general es mucho más alta que la de la educación secundaria profesional altamente especializada. Este resultado es coherente con los cambios constantes y rápidos de la tecnología y los mercados de trabajo que requieren trabajadores flexibles, 'capacitables', capaces de adquirir nuevas aptitudes a medida que cambia la tecnología. (...) La baja rentabilidad de la enseñanza secundaria profesional indica que una inversión adicional en las condiciones actuales sería ineficiente. (...) La baja rentabilidad podría atribuirse a los altos costos más que a una falta de demanda de mano de obra técnicamente calificada. Por lo tanto, una alternativa sería reducir los costos a fin de aumentar la rentabilidad. Entre las reformas posibles estarían las de acortar la duración del curso y reducir los costos unitarios de funcionamiento. Si la rentabilidad no aumenta significativamente, podrían tomarse medidas para disponer la formación de trabajadores calificados fuera del sistema escolar formal" (pp. 108 y 109). En una palabra: o esto rinde o se suprime.

La educación superior no resulta mejor tratada. El Banco critica su organización, funcionamiento y sobre todo, su rendimiento. Sin duda, no le faltan buenas razones para ello, pero las medidas correctivas que propone revelan que el pensamiento del Banco sigue estando principalmente en el gasto educativo. Sugiere cuatro medidas: a) privatizar la educación superior, anunciando que seguirán recibiendo prioridad en las operaciones crediticias del Banco aquellos países "en que se asigne más importancia a los proveedores y al financiamiento privados" (p. 152); b) cancelar la gratuidad de la enseñanza superior mediante el cobro de matrículas, concediéndose créditos a los estudiantes de escasos recursos (pp. 119 a 123); c) crear en el nivel postsecundario instituciones de nivel terciario pero no universitarias, las que organizarían cursos más breves,

"que responden con flexibilidad a la demanda del mercado de trabajo" (p. 137); d) renunciar a hacer de las universidades públicas centros de investigación. Dice el Banco: "Una mayor separación entre las actividades de enseñanza y las de investigación fomentará las diferencias entre las universidades públicas y reducirá sus costos. Muchas actividades de investigación científica requieren equipo costoso, y la concentración de esas actividades en unas pocas instituciones será sin duda beneficiosa. Debe reevaluarse, en consecuencia, la tesis predominante de que toda universidad pública debe llevar a cabo actividades de investigación" (p. 137).

No hace falta decir que la Comisión se sitúa en un terreno distante del del Banco, por no decir opuesto. "...es necesario -dice- que los países más pobres se doten de una capacidad propia de investigación y especialización, en particular constituyendo polos regionales de excelencia. (...) Los países en desarrollo no deben descuidar nada que pueda permitirles la entrada indispensable en el universo de la ciencia y la tecnología, con todo lo que ello entraña en materia de adaptación de la cultura y modernización de las mentalidades. Considerada en esta perspectiva, la inversión en educación e investigación constituye una necesidad, y uno de los principales motivos de preocupación de la comunidad internacional debe ser el peligro de marginación total de los excluidos del progreso en una economía mundial en rápida transformación. Si no se hace un vasto esfuerzo para conjurar ese peligro, algunos países, incapaces de participar en la competencia tecnológica internacional, se constituirán en focos de miseria, desesperanza o violencia imposibles de superar mediante la asistencia y la acción humanitaria" (p. 80).

Estamos, pues, frente a dos visiones de la educación, inspiradas, a su vez, por dos visiones del hombre y de la sociedad. Adentrémonos un poco más en estos aspectos conceptuales.

EL CONCEPTO DE EDUCACIÓN

Resumiendo mucho, podría decirse que para el BM la educación es fundamentalmente un medio, mientras que para la Comisión constituye, ineludiblemente, un fin.

La educación, ¿derecho o inversión?

El Banco sitúa la reforma

de la educación como derivación natural de la reforma económica. Lo expresa sin disimulo alguno: "Ahora que la reforma económica se está convirtiendo en un proceso permanente, es importante que los gobiernos se concentren también en los factores que son necesarios para mantener el crecimiento y reducir la pobreza, y no sólo en las políticas macroeconómicas apropiadas. (...) En consecuencia, todos los gobiernos deben prestar renovada atención a las inversiones en infraestructura y en recursos humanos si quieren estimular las inversiones del sector privado y, por ende, el crecimiento. (...) Las demoras en reformar los sistemas de educación corren el riesgo de reducir el crecimiento económico futuro" (p. 102). Lo que importa es el crecimiento económico. Para lograrlo, hay que incentivar las inversiones privadas y para que éstas no falten a la cita, es preciso contar con *recursos humanos* adecuados. La educación no es mencionada por el Banco como un derecho, ni como fuente de desarrollo y de realización de la persona, sino como inversión, como vía de constitución del *capital humano* necesario al crecimiento económico. Se la presenta no sólo como subordinada a otros objetivos sino culpabilizándola de que éstos pudieran no ser logrados.

Esta visión -el lector lo sabe bien- deriva de la concepción economicista y neoliberal que el Banco y las demás instituciones llamadas *de Bretton Woods* tienen de la sociedad y del cambio social. No voy a entretener al lector con la descripción de las causas y efectos de los *ajustes estructurales* a que el FMI y el BM están sometiendo a los países en desarrollo, a los mecanismos que llevaron a éstos a contraer ingentes deudas, cuyo imposible pago está obstruyendo el derecho que todo pueblo tiene a la prosperidad y el bienestar de sus habitantes, a los terribles efectos que el neoliberalismo está teniendo en las condiciones de vida de una parte importante de la humanidad, condenada a la miseria, el hambre y la exclusión social. Todo esto sigue siendo cierto, sigue creciendo, y es cada vez más conocido de los educadores.

El Banco considera que la educación ha de ser *rentable*. La *tasa de rentabilidad* en educación, dice, "se expresa como rendimiento anual (porcentaje), similar al cotizado para las cuentas bancarias de ahorro o los bonos del Estado. (...) La contribución de la educación se puede calcular por su efecto en la productividad, que se mide comparando la diferencia de ingresos a través del tiempo de las personas

con y sin un tipo determinado de educación con el costo para la economía de producir esa educación. Esta medida se conoce como la tasa de rentabilidad social de la inversión en educación" (pp. 22 y 23) Vistas así las cosas, lo que importa, fundamentalmente, es reducir el costo educacional. De donde el Banco se aplica a alistar -y no cansaré al lector con los detalles- estrategias conducentes a que las cuentas sean más favorables a los ministerios de hacienda que a los de educación.

Para el Sr. Delors y su equipo las cosas no son así. "Desde el comienzo de su actuación -dice- los miembros de la Comisión fueron conscientes de que, para hacer frente a los retos del siglo XXI, sería indispensable asignar nuevos objetivos a la educación y, por consiguiente, modificar la idea que nos hacemos de su utilidad. Una nueva concepción más amplia de la educación debería llevar a cada persona a descubrir, despertar e incrementar sus posibilidades creativas, actualizando así el tesoro escondido en cada uno de nosotros, lo cual supone trascender una visión puramente instrumental de la educación, percibida como la vía obligada para obtener determinados resultados (experiencia práctica, adquisición de capacidades diversas, fines de carácter económico), para considerar su función en toda su plenitud, a saber, la realización de la persona que, toda ella, *aprende a ser*" (p. 96). "La educación -agrega- constituye un bien colectivo que no puede regularse mediante el simple funcionamiento del mercado" (p. 206).

"La finalidad principal de la educación es el pleno desarrollo del ser humano en su dimensión social", dice en otro pasaje (p. 55) el informe de la Comisión. Y esta finalidad no está ligada a una etapa inicial de la existencia humana, sino que el derecho a la educación ha de poder ser disfrutado en todas las etapas de la vida. Esta idea está desarrollada en el capítulo 5, titulado *La educación a lo largo de la vida*. "A juicio de la Comisión, esta noción representa la clave para entrar en el siglo XXI, y el requisito fundamental para un dominio cada vez mayor de los ritmos y tiempos del ser humano, que supera con mucho la necesidad de adaptarse a los imperativos del mundo del trabajo" (p. 112).

Desde luego, en dicho capítulo la Comisión analiza los múltiples vínculos que existen entre las instituciones educativas y su entorno y se ocupa del papel de la

familia, de la comunidad, de los medios de comunicación, del mundo del trabajo, en la constitución de la personalidad. Pero su preocupación última es el ser humano, su derecho a crecer y a ser feliz, su protagonismo en procesos educativos en los que, en una evocación freiriana al pasar, puede ser "ora docente, ora discente" (p. 125)

Cuatro pilares

Hubiera sido ilusorio esperar que el BM nos ofreciera en su obra un tratado de pedagogía, pero habría resultado de enorme utilidad conocer su pensamiento explícito respecto a los fines de la educación. La preocupación sobresaliente en su obra es la de demostrar que la educación es un factor de crecimiento económico y que conviene, pues, capacitar a los educandos para que contribuyan a dicho crecimiento. El acento está puesto fuera de la educación y fuera de los educandos. No son más que medios. Y es terrible decirlo, porque esta obra, que no circula ni en las escuelas ni en las universidades, alimenta planes que se conciben en los gabinetes ministeriales, donde se toman decisiones relativas a la educación del futuro.

Creo que la Comisión, en cambio, hace una contribución si no original por lo menos oportuna y motivadora al afirmar que "para cumplir el conjunto de las misiones que le son propias, la educación debe estructurarse en torno a cuatro aprendizajes fundamentales, que en el transcurso de la vida serán para cada persona, en cierto sentido, los pilares del conocimiento: *aprender a conocer* (...), *aprender a hacer* (...), *aprender a vivir juntos* (...) y *aprender a ser*" (p. 95). El cuarto capítulo concluye (en la p. 109) con la siguiente síntesis de la propuesta de la Comisión:

"*Aprender a conocer*, combinando una cultura general suficientemente amplia con la posibilidad de profundizar los conocimientos en un pequeño número de materias. Lo que supone, además, aprender a aprender para poder aprovechar las posibilidades que ofrece la educación a lo largo de la vida".

"*Aprender a hacer* a fin de adquirir no sólo una calificación profesional sino, más generalmente, una competencia que capacite al individuo para hacer frente a gran número de situaciones y a trabajar en equipo. Pero, también, aprender a hacer en el marco de las distintas experiencias sociales o de trabajo que se ofrecen a los jóvenes y adolescentes, bien espontáneamente

a causa del contexto social o nacional, bien formalmente gracias al desarrollo de la enseñanza por alternancia".

"*Aprender a vivir juntos* desarrollando la comprensión del otro y la percepción de las formas de la interdependencia -realizar proyectos comunes y prepararse para tratar los conflictos- respetando los valores de pluralismo, comprensión mutua y paz".

"*Aprender a ser* para que florezca mejor la propia personalidad y se esté en condiciones de obrar con creciente capacidad de autonomía, de juicio y de responsabilidad personal. Con tal fin, no menospreciar en la educación ninguna de las posibilidades de cada individuo: memoria, razonamiento, sentido estético, capacidades físicas, aptitudes para comunicar..."

"Mientras los sistemas educativos formales propenden a dar prioridad a la adquisición de conocimientos, en detrimento de otras formas de aprendizaje (y ésa es la posición del BM, agrego yo), importa concebir la educación como un todo. En esa concepción deben buscar inspiración y orientación las reformas educativas, tanto en la elaboración de los programas como en la definición de nuevas políticas pedagógicas".

Los valores en juego

La obra del BM se mueve prácticamente en una sola dimensión axiológica: la economicista. La educación es una inversión, tiene un costo, produce rendimientos mensurables. A la hora de establecer los presupuestos del sector, es forzoso definir prioridades y estrategias que no contradigan las leyes del mercado, para las cuales la relación entre la oferta y la demanda es la gran reguladora de todo servicio. Esta visión aplica al campo educacional la doctrina neoliberal, de tanta actualidad en la organización de la economía y de las relaciones sociales. Para quienes nos oponemos por múltiples razones al neoliberalismo en su actual concepción y aplicación, el hecho de que la educación sea considerada una mercancía más invalida cualquier propuesta del BM en materia educacional.

Y no exagero. El Banco lo dice con todas las letras al tratar de argumentar en favor del carácter privado de los centros docentes, los cuales, para él, son verdaderas empresas: "Esta tendencia se debe a una perspectiva de la educación más orientada al mercado, en que los consumidores (padres y alumnos)

eligen entre los proveedores (escuelas e instituciones), y a la actitud 'exigente' de un número cada vez mayor de padres y alumnos, que ya no aceptan que se les asigne a una escuela pública determinada, sino que quieren tomar sus propias decisiones" (p. 136). Espero que para el lector resulte claro que cuando denuncio el ánimo *privatizador* del BM no es por responder a consideraciones meramente presupuestarias u organizativas, sino por fidelidad a una concepción de la sociedad que confiere al sector público (a un sector público sano, avanzado, dinámico y solvente) la defensa y preservación de valores resultantes de un consenso nacional progresista, entre los cuales los de gratuidad y laicidad de la educación me parecen fundamentales.

Los ejemplos de este reduccionismo económico de que hace gala el Banco a lo largo de toda la obra podrían multiplicarse. Por razones de espacio, no me es posible entrar en detalles, pero no me resisto a mencionar el pasaje que me parece más patético. En la p. 34 se pretende fundamentar que la educación de las niñas en Pakistán es *rentable* porque produce efectos en la sociedad (*externalidades*, los llama) que justifican con creces el gasto educativo. El razonamiento es el siguiente: educar a mil mujeres durante un año cuesta 30.000 dólares y, a la vez, aporta los siguientes beneficios: evita 60 muertes de niños que a un costo de 800 dólares cada una significan un ahorro de 48.000 dólares; evita 500 nacimientos, que a 65 dólares cada uno suponen el ahorro de 32.500 dólares; evita también la muerte de tres madres, que a un costo de 2.500 dólares cada una aporta un ahorro de 7.500 dólares. Los supuestos beneficios suman 88.000 dólares, suma muy superior a la inversión de 30.000 dólares, lo que permite al Banco decir que "la relación costo beneficio de esas externalidades de salud y fecundidad se ha calculado aproximadamente en 3:1".

Que para defender el derecho a la educación de las niñas pakistaníes (¿será que los especialistas del BM ignoran lo que dice al respecto el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que pronto cumplirá cincuenta años?) el Banco eche mano de estas macabras contabilidades en que se pone precio a la vida y a la muerte de seres humanos, me parece sencillamente una atrocidad que debe ser denunciada y repudiada con vigor por los educadores.

Se trata, en el fondo de una

cuestión de valores, que a su vez se hacen tangibles en el vocabulario empleado. El BM nos habla de capital humano, inversión, costo beneficio, crecimiento, competencia, competitividad, privatización, productividad, recursos, insumos, eficiencia, mercado y, sobre todo, de la piedra de toque fundamental, la rentabilidad. El gran eje conductor de la función educadora ha dejado de ser el derecho de todos y de cada uno a crecer, en la libertad y en la autenticidad, para reducirse al aprestamiento de hombres y mujeres en tanto que insumos contribuyentes al crecimiento de las economías, núcleo motor del insolidario modelo que se nos viene imponiendo. Y yo no digo que de todo esto no haya que hablar; tampoco digo que la educación no tenga dimensiones y efectos económicos. Sí digo que al Banco se le olvidan los verdaderos fines y los suplanta por lo que, para mí, son sólo medios, medios que no acepto estén regidos por el neoliberalismo capitalista y que personalmente me agradaría ver regulados por valores de fraternidad y socialismo. La filosofía educativa del BM parece reducirse al mandato: aprende, produce, consume y calla.

La Comisión presidida por el Sr. Delors ve de otro modo las cosas. Leer su informe es reencontrarse con los valores del humanismo. El vocabulario incluye expresiones tales como solidaridad, paz, espíritu crítico, espiritualidad, filosofía, desarrollo humano... Dice el Sr. Delors en su introducción: "La Comisión considera las políticas educativas como un proceso permanente de enriquecimiento de los conocimientos, de la capacidad técnica, pero también, y quizás sobre todo, como una estructuración privilegiada de la persona y de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre naciones" (p. 14). Y agrega: "Todo convida entonces a revalorizar los aspectos éticos y culturales de la educación, y para ello dar a cada uno los medios de comprender al otro en su particularidad y comprender el mundo en su curso caótico hacia una cierta unidad. Pero hace falta además comenzar por comprenderse a sí mismo en esta suerte de viaje interior jalonado por el conocimiento, la meditación y el ejercicio de la autocrítica" (p. 19).

No crea el lector que estoy oponiendo una visión realista de las cosas a otra en la que priman la ética, la metafísica, la utopía gratuita. La Comisión confiere a la educación múltiples funciones complementarias: "Se trata sobre todo

-dice en la p. 64- de ayudar al alumno a entrar en la vida con la capacidad de interpretar los hechos más importantes relacionados con su destino personal y con el destino colectivo. En este sentido, la contribución de las ciencias sociales y humanas es esencial, por cuanto se relacionan con la existencia misma y con los hechos sociales". Insiste en la importancia de la educación para la convivencia. La educación debe "dar a cada persona la capacidad de participar activamente durante toda la vida en un proyecto de sociedad. El sistema educativo tiene por misión explícita o implícita preparar a cada uno para ese cometido social. En las complejas sociedades actuales, la participación en el proyecto común rebasa ampliamente el ámbito político en sentido estricto. En realidad, cada miembro de la colectividad debe asumir su responsabilidad para con los demás de forma cotidiana, en su actividad profesional, cultural, asociativa y de consumidor. Por consiguiente, hay que preparar a cada persona para esa participación, enseñándole sus derechos y sus deberes, pero también desarrollando sus competencias sociales y fomentando el trabajo en equipo en la escuela" (p. 65).

Por supuesto, la Comisión atribuye a la educación la función de contribuir al desarrollo científico, tecnológico y económico y señala el papel de los diversos niveles educativos, en particular los superiores, en la formación del personal necesario a ese desarrollo. Pero dadas las tendencias predominantes, se muestra preocupada por lo que llama "los daños causados por el progreso", ya que percibe "manifestaciones alarmantes de una irresponsabilidad general de nuestra generación respecto del futuro" (p. 85). El concepto de *desarrollo humano*, mucho más amplio y rico que el de *crecimiento económico*, lleva a la Comisión a afirmar que "una de las primeras funciones que incumben a la educación consiste en lograr que la humanidad pueda dirigir cabalmente su propio desarrollo. En efecto, deberá permitir que cada persona se responsabilice de su destino a fin de contribuir al progreso de la sociedad en la que vive..." (p. 88). "La meta del desarrollo humano -agrega- (...) lleva a superar toda concepción de la educación que sea estrechamente utilitaria. La educación no sirve únicamente para proveer al mundo económico de personas calificadas; no se dirige al ser humano como agente económico, sino como finalidad del desarrollo. Realizar plenamente los talentos y aptitudes que cada persona lleva en sí

responde a la vez a su misión fundamentalmente humanista, a la exigencia de equidad que debe guiar toda política educativa y a las verdaderas necesidades de un desarrollo endógeno, respetuoso del medio ambiente y natural y de la diversidad de las tradiciones y culturas" (p. 90).

Regresamos así al viejo concepto de que el educando (tomando esta expresión en todas sus connotaciones y circunstancias) es el verdadero sujeto de los procesos educativos, el protagonista de un recorrido a lo largo de la vida que supone a la vez la conquista y la aplicación del saber (a comenzar por el saber sobre sí mismo) y la integración lúcidamente participativa en un entorno, hoy desesperadamente necesitado de paz, hermandad y auténtico progreso.

El BM dice: "El crecimiento más fuerte se logra cuando la inversión en capital humano y en capital físico tiene lugar en economías con mercados competitivos de bienes y factores de producción. Esos mercados son resultado de la estabilidad macroeconómica, el buen funcionamiento de los mercados de trabajo y la apertura al comercio internacional y a las corrientes de tecnología" (p. 21). La Comisión propone: "La educación tiene una responsabilidad particular que ejercer en la edificación de un mundo más solidario, y la Comisión estima que las políticas educativas deben traducirla resueltamente. En cierta forma, debe contribuir al nacimiento de un nuevo humanismo, con un componente ético esencial y amplio lugar para el conocimiento y para el respeto de las culturas y los valores espirituales de las diferentes civilizaciones, contrapeso necesario a una mundialización percibida sólo en sus aspectos económicos o técnicos. El sentimiento de compartir valores y un destino comunes constituye en definitiva el fundamento de cualquier proyecto de cooperación internacional" (p. 53).

Dos lenguajes, dos sistemas de valores, dos maneras de situar a los seres humanos ante su presente y su futuro.

EL FINANCIAMIENTO INTERNO Y EXTERNO

Desde luego, la escasez de los recursos que se asignan a la educación lleva a ambas obras a mostrarse preocupadas por el gasto educacional y su financiamiento, tanto en los países desarrollados como en los de mediano y bajo desarrollo.

Pero, ¿de veras hay escasez de recursos? Nunca la humanidad ha sido tan rica; nunca, a la vez, ha tenido tantos pobres. Quiere decir que el problema es de uso y distribución de los recursos. Con respecto al uso, ¡qué despilfarro! Bastaría con recordar, entre otras muchas muestras de ello, que "el gasto militar no cesa de crecer. Mientras en 1960 se calculaba en 420.000 millones de dólares por año (800.000 dólares por minuto), en 1990 alcanzaba a 885.000 millones de dólares por año (1,7 millones de dólares por minuto, o sea más del doble que en 1960)" (3). Hay que decir que América Latina está volviendo a embarcarse en una insensata carrera armamentista que nada justifica. Dinero, pues, hay, por lo menos para las industrias de la muerte. ¿Por qué no usarlo en todo aquello que enaltece la vida?

Y en cuanto a la distribución, dice el PNUD: "En los últimos 30 años, la participación en el ingreso mundial del 20 % más pobre de la población mundial se redujo de 2,3 % a 1,4 %. Mientras tanto, la participación del 20 % más rico aumentó de 70 % a 85 %. Así se duplicó la relación entre la proporción correspondiente a los más ricos y a los más pobres, de 30:1 a 61:1. Hay en el mundo 358 personas cuyos activos se estiman en más de mil millones de dólares cada una, con lo cual superan el ingreso anual combinado de países donde vive el 45 % de la población mundial. (...) Varios países de América Latina y el Caribe iniciaron una lenta recuperación a fines del decenio de 1980, pero 18 de ellos tienen todavía un ingreso per cápita inferior al que tenían hace 10 años" (4).

Usado para incrementar los gastos militares, para sostener formas corruptas del poder y para hartar la vida dispendiosa de unos pocos, el dinero no llega a quienes más lo necesitan ni alcanza a satisfacer las necesidades de los sistemas educativos.

Banco Mundial: reducir el gasto educativo

De esta situación, deduce el BM que es imperioso contener y si es posible reducir el gasto en el sector educación. Transcribo algunas de sus afirmaciones.

"El aumento del gasto público en educación no es necesario en muchos casos debido a las enormes posibilidades de aumentar la eficiencia con el nivel de gastos actual" (p. 71). "Las escuelas de los países de ingreso bajo y mediano

podrían ahorrar costos y mejorar el aprendizaje aumentando el coeficiente profesor-alumnos. Utilizarían así menos maestros y podrían asignar los recursos a otros insumos" (p. 64). "Los edificios escolares no son del todo necesarios para obtener los resultados académicos deseados. (...) Hoy día, el aprendizaje se logra todavía en muchos países sin que haya edificios, como ocurre en algunas zonas rurales de la India" (p. 64). "El uso más intensivo de los locales escolares existentes puede reducir la necesidad de construir nuevas escuelas. En Jordania, un programa sistemático de consolidación escolar ha causado el cierre de aproximadamente 1.000 escuelas" (p. 66). "Una vez que se reduce o elimina el uso de laboratorios, los costos de la enseñanza de las ciencias ya no son mucho más altos que los de otras materias" (p. 88). "Muchos gobiernos mantienen grandes y costosos programas de alimentación escolar. Se puede mejorar la relación costo-beneficio de esos programas destinándolos específicamente a los pobres, ofreciendo desayunos o refrigerios antes de las clases, en lugar de una comida más grande más adelante en la jornada, y seleccionando alimentos enriquecidos o con alto contenido de micronutrientes esenciales" (p. 84).

Esta odiosa actitud del BM de reducir el costo de la educación tanto como sea posible (de modo, agrego, que los países endeudados liberen recursos para poder hacer frente a los *ajustes estructurales*), se encuentra presente con tanta o mayor gravedad en otros documentos del Banco. Transcribo una serie de recomendaciones formuladas en otro informe, éste destinado específicamente a los países africanos: "Reducir los sueldos del profesorado es también una posibilidad que debiera examinarse en los países donde se demuestre que pese a ello, seguiría habiendo una oferta suficiente de profesores de calidad similar. (...) Utilizar el personal docente de modo más intenso es, potencialmente, el enfoque más eficaz para reducir los costos de funcionamiento por unidad; el ahorro es posible siempre que la ampliación del tiempo dedicado a la enseñanza sea mayor que el incremento salarial necesario para motivar y compensar al profesorado por su mayor esfuerzo, es decir, mientras pueda inducirse a los profesores a aceptar cierta reducción del salario horario, manteniendo un aumento de su sueldo total" (5). Los educadores latinoamericanos están, desgraciadamente, bien familiarizados con este tipo de cínicas reflexiones. Y con su aplicación: la CEPAL y la

UNESCO denuncian "un descenso de casi 50 % de los niveles salariales medios de los profesores entre 1980 y 1985, seguido sólo de una débil recuperación en los años posteriores" (6).

Con estos argumentos en mente, el Banco no puede sino vulnerar, repetidamente, nuestra concepción de la gratuidad de la enseñanza y del papel que ha de jugar el Estado en la preservación del derecho a la educación. La tendencia neoliberal (que mejor debiera llamarse *neoconservadora*) a favorecer la privatización de los servicios es aquí recomendada con insistencia. Dos ejemplos, entre otros muchos. Refiriéndose a la educación superior, dice: "... las políticas oficiales deberían alentar el suministro privado y el aumento del financiamiento privado, a fin de estimular la competencia, la innovación y la sensibilidad al mercado de trabajo" (p. 161). Y en cuanto a los textos escolares, expresa: "Es mejor dejar la gestión de la producción y la distribución a cargo del sector privado" (p. 95).

Digamos, en descargo del Banco, que, sin llegar al nivel del compromiso, también incluye esta aseveración: "Algunos países han decidido destinar una proporción mayor del gasto público a la educación en lugar de a otras actividades financiadas con fondos públicos, como la defensa..." (p. 77).

Comisión de la UNESCO: aumentar el gasto educativo

Cuando la Comisión dice: "La educación, sin límites temporales ni espaciales, se convierte entonces en una dimensión de la vida misma" (p. 125) está propugnando un esfuerzo de las comunidades nacionales y de la comunidad internacional por sostener un mayor gasto educativo.

Es cierto que reconoce que: "dadas las limitaciones financieras, es obligado asignar los recursos en la mejor forma posible a fin de conciliar cantidad y pertinencia, equidad y calidad" (p. 180). Pero también agrega: "...el Estado debe asumir una serie de responsabilidades para con la sociedad civil en la medida en que la educación constituye un bien de carácter colectivo que no puede someterse a una simple regulación por el mercado" (p. 185), para concluir: "Habida cuenta de la importancia capital que concede a las decisiones educativas en el desarrollo social, la Comisión estima que deben aumentarse en primer lugar los recursos públicos dedicados al sector de la educación" (p. 190).

Más concretamente: "Para dar unas indicaciones de carácter general, la parte del producto nacional bruto dedicado a la educación no debe en ningún caso ser inferior al 6 % en los países donde aún no se ha alcanzado ese objetivo. Entre otras posibilidades, la lógica del desarrollo humano induce a tomar en consideración la transferencia de una parte de los créditos militares, a menudo superiores a los dedicados a la educación" (p. 192). "Es necesario esforzarse por compensar los efectos negativos que en el gasto público en educación tienen las políticas de ajuste y reducción de los déficit internos y externos" (p. 213). "En numerosos países gravemente endeudados, cuyo porcentaje del PIB dedicado a educación disminuye, al igual que el número de alumnos, es esencial reducir la deuda para dedicar a la educación una parte de los ingresos nacionales" (p. 214).

Y, como si hubiera tenido a la vista la obra del BM, la Comisión dice: "Conviene proscribir vigorosamente todo esfuerzo de productividad a corto plazo que pueda comprometer la calidad de la enseñanza. Así, el aumento del número de alumnos por clase no puede justificarse cuando ese número es ya muy elevado, lo que ocurre en los países en situación más difícil. Por último, no hay que olvidar que toda medida tendente a rebajar el nivel de contratación y de formación de los docentes es perjudicial para la calidad de la enseñanza y compromete gravemente el futuro" (p. 196).

Lo que me parece suficientemente claro y no requerir comentarios adicionales.

La cooperación internacional para el desarrollo de la educación

En ambas obras se explora el papel que la cooperacióin internacional ha de desempeñar para superar los déficit pendientes y hacer de la educación una verdadera palanca del desarrollo. Y, naturalmente, se asignan tareas a los organismos internacionales. La obra del BM explica los recursos y políticas del mismo en materia de créditos para el sector educación. La de la Comisión se refiere a la UNESCO, pero también a "la colaboración de múltiples interlocutores" (p. 209).

Con una gran diferencia: el BM tiene dinero; la UNESCO prácticamente no. Su capital es principalmente técnico y moral. De ahí que la delimitación de funciones sea un imperativo para un sistema internacional que, en el marco de las

Naciones Unidas, debiera actuar con mayor armonía.

El Banco Mundial -regido por una Junta de Gobernadores cuyos votos son proporcionales al capital aportado y presidido desde su creación por ciudadanos estadounidenses- aporta a los sistemas educacionales del mundo el 0,6 % del gasto total en educación (p. 171). Con todo, "es actualmente la fuente principal de financiamiento externo para la educación en los países en desarrollo. (...) Los compromisos de préstamo ascienden actualmente a 2.000 millones de dólares por año" (p. 162).

Dada la modestia de esta contribución exterior, el Banco sostiene que su colaboración "ha de concentrarse en proporcionar asesoramiento con objeto de ayudar a los gobiernos a elaborar políticas de educación adecuadas a las circunstancias de sus propios países. En consecuencia, las operaciones futuras se concentrarán todavía más explícitamente en las políticas aplicables a todo el sector a fin de apoyar los cambios en el financiamiento y la administración educacionales" (p. 171). Para los pueblos en desarrollo, este propósito constituye una verdadera amenaza. Anunciar préstamos que no superan, en promedio, el 0,6 % del gasto educativo y, a la vez, injerirse en la determinación de las políticas nacionales de educación -que para mí son o han de ser una expresión esencial de la soberanía- constituye un verdadero chantaje, agravado por el hecho de que el BM actúa de consuno con el FMI, que presiona a los gobiernos para que adopten políticas económicas globales favorables a las fuerzas mundiales que impulsan un neoliberalismo despiadado y estrujador.

En su introducción, el Sr. Delors recomienda "utilizar un porcentaje mínimo de la ayuda para el desarrollo (una cuarta parte del total) para financiar la educación; este cambio en favor de la educación debería también producirse a nivel de las instituciones financieras internacionales y en primer lugar en el Banco Mundial, que desempeña ya una función importante" (p. 34). "Estas propuestas -agrega- deberían desarrollarse en un marco asociativo y no de asistencia" (p. 35).

Y más adelante, el informe de la Comisión abre el tema. "Empieza a imponerse -dice- la necesidad de transformar la *asistencia* en *colaboración en pie de igualdad*". (...) Para los países beneficiarios "depender demasiado de la experiencia de otros países,

estar sometidos a modelos extranjeros, entraña a menudo restricciones inaceptables, lo mismo en el plano económico que en el plano cultural" (p. 216).

No le falta razón en esta reticente actitud. Rosa María Torres, educadora ecuatoriana, con gran experiencia en la cooperación internacional, subraya algunos de los efectos dislocadores de los sistemas nacionales de educación que pueden tener los créditos internacionales: "En muchos países, los proyectos financiados por el BM (y por otros bancos y agencias internacionales) han partido de la creación de unidades *ad-hoc*, ubicadas fuera del Ministerio de Educación, para diseñar y ejecutar dichos proyectos de mejoramiento de la calidad. Esto, que responde a la premisa de que es muy difícil maniobrar el cambio desde dentro de las estructuras convencionales, está trayendo como resultado un dislocamiento y una fragmentación aún mayores de la política educativa dentro de cada país, propiciándose la creación de dos (y hasta tres y cuatro, uno por banco, por agencia o por proyecto) ministerios de educación paralelos: el *viejo* o *tradicional*, asociado a la educación ineficiente y de mala calidad, marcado por la inercia, la burocracia, los salarios bajos y en moneda local, y el *moderno*, encargado de la innovación educativa, con personal recién contratado, buenos salarios y en dólares" (7).

Cuando la Comisión se refiere a la UNESCO, "institución clave para el futuro" -dice-, su originalidad "estriba en el abanico de sus competencias -no sólo la educación, sino asimismo la cultura, la investigación y la ciencia y la comunicación-, que hacen de ella una organización intelectual en el sentido amplio, menos sometida que otras a una visión únicamente economicista de los problemas. (...) Autoridad moral y productora de normas internacionales, sigue estando tan atenta al desarrollo humano como al mero progreso material. Todas estas características la predisponen a llevar a cabo, en el terreno de la educación, una acción en varios frentes al mismo tiempo: ayudar a los Estados Miembros a edificar y renovar sus sistemas educativos, a sacar el mejor partido posible de la revolución científica y tecnológica y al mismo tiempo hacer del derecho a la educación una realidad para todos los habitantes del planeta y promover por doquier la idea de paz y el espíritu de justicia y de tolerancia. La Comisión hace votos por que la UNESCO pueda ser dotada por sus

Estados Miembros de los medios necesarios para llevar a cabo esta tarea múltiple" (pp. 221 y 222).

LA IMAGEN QUE SE DA DE LOS EDUCADORES

He dejado para el final el tratamiento de este tema porque en él aparecen con mayor dramatismo las diferencias que separan al BM de la Comisión. La cuestión es de una penosa actualidad en América Latina, donde los docentes se enfrentan al debilitamiento de su jerarquía social, a la reducción del poder adquisitivo de sus salarios, a la persecución de sus organizaciones gremiales, al desconocimiento de sus competencias en oportunidad de reformas verticalmente impuestas en las políticas y sistemas educativos. La reedificación de las sociedades latinoamericanas sobre bases opuestas al militarismo, por un lado, y al neoliberalismo, por otro, se ve gravemente amenazada por el maltrato de que son objeto sus educadores. "Es indispensable revalorizar su estatuto", dice la Comisión (p. 176). No parece que las recomendaciones del Banco vayan en el mismo sentido.

Banco Mundial: una baja cotización

La obra del Banco no incluye un capítulo especial sobre el personal docente. Su situación es tratada incidentalmente, con motivo de otros temas. El índice de la obra que aparece en las pp. v, vi y vii no menciona las palabras *educadores, maestros, profesores, personal docente* ni ninguna similar. En las pp. 99 y siguientes, se proponen seis *reformas esenciales* pero ninguna de ellas refiere al personal docente. En la p. 90 se incluye un cuadro que presenta los *factores determinantes de la efectividad del aprendizaje en el nivel primario* según estudios realizados en más de 25 países. Los *conocimientos* y la *experiencia* de los maestros aparecen en quinto y sexto lugar respectivamente, detrás de las bibliotecas, el tiempo de instrucción, los deberes y los libros de texto. La *remuneración* de los maestros aparece -para alegría de los ministros de hacienda- recién en octavo lugar. Las referencias a la formación, perfeccionamiento y condiciones de trabajo de los educadores son patéticamente insuficientes, reveladoras del desinterés con que el Banco se sitúa ante el tema. O dicho de otro modo, reveladoras del interés que el Banco tiene en que los maestros, vistos más como enseñantes que como

educadores, se apliquen a sus labores conforme a normativas estrechas, perciban sueldos magros (ya hemos visto el caso de África) y, sobre todo, no molesten.

Dice el Banco: "Los maestros son por lo general el grupo más grande de empleados públicos civiles en los países en desarrollo. Debido a que el financiamiento y la administración de la educación están normalmente a cargo del gobierno central, los sindicatos de maestros son importantes protagonistas del ámbito político nacional. Por ejemplo, en América Latina, Europa oriental y algunos países de Asia, han llegado a establecer sus propios partidos políticos o han formado alianzas con partidos que representan a los movimientos sindicales. Cuando los gobiernos no llegan a un acuerdo con los poderosos sindicatos centrales con respecto a las condiciones de empleo de los maestros, la acción colectiva puede perturbar la educación y a veces culminar en una parálisis política, como ha ocurrido en Bolivia, Perú y otros países en los últimos años" (p. 153). Con este tipo de reservas, fundamento potencial de medidas represoras gubernamentales, el BM se desmarca de acuerdos y recomendaciones tanto de la UNESCO como de la OIT (8).

No obstante, las referencias del BM a los procesos de reforma insisten, justificadamente, en la necesidad de que en ellos participen todos los sectores interesados, poniendo ejemplos: "La eficacia de la colaboración entre el gobierno y los sindicatos de maestros para lograr la reforma ha quedado demostrada en varios países, entre ellos Corea, Ghana, Singapur y Zimbabwe" (p. 157). Es que, para el BM, hay *países* y *países*.

La Comisión: mejorar la calidad y la motivación de los docentes

A lo largo de su informe, la Comisión enaltece la función docente y el papel de los educadores en la sociedad. Y no con meros discursos, sino refiriéndose a hechos precisos y a "pistas y recomendaciones" concretas.

Por de pronto, reconoce que "es mucho lo que se les pide, y las necesidades que han de satisfacer parecen casi ilimitadas; (...) las políticas de estabilización, a las que por eufemismo se llama de *ajuste estructural*, han tenido repercusiones directas en muchos países en desarrollo en lo tocante a los presupuestos de educación y, por consiguiente, a la remuneración del personal docente. La profesión docente es una de las más

fuertemente organizadas del mundo, y sus organizaciones pueden desempeñar -y desempeñan- un papel muy influyente en diversos ámbitos. La mayoría de los 50 millones, aproximadamente, de profesores y maestros que existen en el mundo están sindicados o se consideran representados por sindicatos. Estas organizaciones, cuya acción apunta a mejorar las condiciones de trabajo de los afiliados, tienen gran peso en la distribución de los créditos asignados a la educación y en muchos casos poseen un conocimiento y una experiencia profunda de los diferentes aspectos del proceso educativo y de la formación del personal docente. (...) Las organizaciones del personal docente pueden contribuir de manera decisiva a instaurar en la profesión un clima de confianza y una actitud positiva ante las innovaciones educativas. (...) Ninguna reforma de la educación ha tenido nunca éxito contra el profesorado o sin su concurso" (pp. 165 y 166).

Más adelante, expresa: "Así, pues, mejorar la calidad y la motivación de los docentes debe ser una prioridad en todos los países" (p. 169). Y a continuación dedica varias páginas a sugerir, con esos fines, una serie de medidas concretas, sin olvidar que no se trata de simples enseñantes, sino de educadores. "La formación del personal docente debe inculcarle una concepción de la pedagogía que vaya más allá de lo útil para fomentar la crítica, la interacción y el examen de diferentes hipótesis. Una de las misiones esenciales de la formación de los docentes, tanto inicial como continua, es desarrollar en ellos las cualidades éticas, intelectuales y afectivas que la sociedad espera que posean para que después puedan cultivar las mismas cualidades en sus alumnos" (p. 172).

EN CONCLUSIÓN

Por razones de espacio no he podido entrar en detalles sobre aportes que en ambas obras se hacen a aspectos fundamentales del quehacer educativo, como son las políticas y estrategias respecto a la formación técnica y profesional, a la educación superior, a medidas organizativas que afectan a los sistemas educacionales tanto formales como no formales, a la importancia de la participación de las comunidades, padres de familia y medios de comunicación en los servicios y procesos educativos, a la educación de la mujer, etc. Debo decir que, de haberme ocupado de estos temas, habría continuado, lamentablemente, confirmando las

grandes distancias que separan el pensamiento del BM del de la Comisión.

No todo lo que contiene la obra del BM es erróneo, dogmático o censurable. No he querido dar esa impresión, sino dejar claro que no coincido ni con la presentación que hace de la situación mundial y sus problemas, ni con los argumentos que aporta a favor de sus tesis educacionales, ni con la mayoría de las medidas que desprende de ellas. Y sobre todo, no estoy de acuerdo con el tono que adopta cuando se refiere a su política de préstamos a sus Estados Miembros.

Hay en el documento de la Comisión de la UNESCO otra calidad expresiva, un lenguaje mucho más matizado y sugerente, una prudencia derivada del reconocimiento de la complejidad de los problemas, la presencia de la duda, como acicate para profundizar la reflexión. Esa mesura se hace bien evidente en las "pistas y recomendaciones" con que la Comisión cierra cada capítulo.

No habría ningún problema si se tratara de dos grupos de autores independientes. No lo son. Ambos escriben en el ámbito de las Naciones Unidas y ambos aspiran a inducir formas de pensar y de actuar en gobiernos y pueblos desde una perspectiva internacional obligada a actuar con un mayor grado de coherencia. Ahora bien, las contradicciones son enormes. La Comisión , sin decirlo, se sitúa entre quienes creen que ha de garantizarse un cierto *Estado del Bienestar*, considerado como obsoleto por quienes preconizan la organización neoconservadora de la convivencia humana. Para el BM la *mundialización* es un hecho, al que contribuye; para la Comisión la educación ha de "ayudar a cada individuo a comprender y dominar en cierta medida el fenómeno de la mundialización y favorecer la cohesión social" (p. 161). Mientras la Comisión postula valores éticos y de solidaridad, el BM cree en la fuerza rectora de la economía, del mercado y de la competitividad. El BM hace cuanto puede por convencer a los gobiernos de que han de menguar su intervención y hacer confianza en las entidades privadas, mientras la Comisión llama a responsabilidad a los dirigentes del sector público. El Banco Mundial se ocupa, con mirada cortoplacista, del sistema escolar; la Comisión sostiene la necesidad de sistemas educativos amplios, coherentes, para todos y durante toda la vida, concebidos dentro de una visión a largo plazo de la sociedad.

Ante tal divorcio y consecuente confusión, es preciso que, dentro del Sistema de las Naciones Unidas, tenga lugar un nuevo debate sobre la educación, una profundización de lo ya tratado en la Conferencia sobre Educación para Todos realizada en 1990 en Jomtien. Es forzoso, también, que el BM reconozca las competencias que en materia de educación incumben a la UNESCO, pero también al UNICEF, al PNUD y a otras agencias especializadas en los problemas del desarrollo y en el campo social. No es admisible, por lo menos para mí, que por poseer unos cuantos millones de dólares (al fin y al cabo muy pocos si se los compara con las necesidades), el Banco se arrogue el derecho de sugerir y mucho menos de imponer a los países políticas educacionales sesgadas, alejadas de las realidades nacionales, orientadas por intereses extranacionales. Lo mejor que podría hacer el BM es retirar urgentemente de circulación su equivocado libro.

La aparición del informe de la Comisión de la UNESCO (discutible en diversos aspectos, ¿por qué no?, pero honrado, estimulante y abierto, como era su mandato, a las necesidades e incertidumbres del futuro siglo), crea las condiciones para ampliar el debate. Me parece altamente recomendable, pues, que el *tesoro* de que habla el informe sea excavado por todos nosotros, previa difusión, lo más amplia posible, del documento.

Es urgente, en interés de los pueblos, proseguir el debate en las organizaciones internacionales y en los gobiernos. Pero es igualmente imperativo que las asociaciones técnicas y sindicales que agrupan a los educadores se apoyen en la aparición de estas dos obras para clarificar sus ideas y, una vez más, tomar partido y ratificar, así, su vocación de vanguardias del empeño de la Humanidad por educarse.

NOTAS

(1) Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990, La Pobreza*, Washington, D.C., 1990.
(2) Véanse las sucesivas ediciones anuales del *Informe sobre Desarrollo Humano* publicadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
(3) Soler Roca, Miguel, *Educación y vida rural en América Latina*, Montevideo, Instituto del Tercer Mundo - Federación Uruguaya del Magisterio, 1996, p. 13.
(4) PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1996*, Madrid,

Mundi-Prensa Libros, s.a., 1996, p. 2.

(5) UNESCO, *Informe mundial sobre la educación 1993*, Madrid, UNESCO/Santillana, 1993, p.55.

(6) CEPAL/UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1992, p. 216.

(7) Torres, Rosa María, *¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial*, s/l, s/e, 1995, p. 38.

(8) Véase la *Recomendación sobre la situación del personal docente*, adoptada en París en 1966 por una conferencia convocada conjuntamente por la UNESCO y la OIT.

Miguel Soler Roca se graduó de maestro en Uruguay, donde ejerció la docencia en zonas rurales entre 1943 y 1961. Se le conoce en ese país por haber estado asociado en 1945 a la creación de la Federación Uruguaya del Magisterio, por haber sido miembro de la comisión redactora de los programas de estudio para las escuelas rurales (1949) y por haber organizado y dirigido el Primer Núcleo Escolar Experimental (1954-1961), un trabajo de educación para el mejoramiento de la vida campesina, conocido como la experiencia de La Mina.

Entre 1961 y 1974 trabajó como especialista de la UNESCO en educación rural y de adultos en América Latina y de 1974 a 1982 estuvo en la sede de la UNESCO en París, desempeñando cargos directivos en el sector educación.

Es autor de Uruguay: análisis crítico de los programas escolares de 1949, 1957 y 1979 *(1984),* Educación: problemas, tendencias, experiencias *(1987),* El analfabetismo en América Latina: reflexiones sobre los hechos, los problemas y las perspectivas *(1989),* Acerca de la educación rural *(1991) y* Educación y vida rural en América Latina *(1996). Es coautor de* Dos décadas en la historia de la escuela uruguaya *(1987) y de* Julio Castro, educador de pueblos *(1987). Colabora en diversas revistas pedagógicas internacionales y de España y Uruguay.*

Actualmente vive en Barcelona, España, lugar de su nacimiento en 1922.